

Per attuare e completare il disegno autonomistico della Repubblica*

di Gian Candido De Martin

1. Premetto di condividere sostanzialmente l'impianto generale dei documenti presentati, dai quali traspare una cultura istituzionale ispirata a valori di fondo percepiti in una chiave unificante e con un respiro e un orizzonte alto pienamente condivisibili. In particolare mi pare essenziale la cornice che considera la Costituzione come baricentro delle riflessioni da sviluppare e come motore delle riforme costituzionali, da perseguire salvaguardando in ogni caso tre elementi portanti del sistema: la ricerca di un equilibrio utile tra pesi e contrappesi, il recupero della partecipazione democratica, la valorizzazione delle autonomie infrastatali, peraltro in una prospettiva unitaria, in cui la Costituzione sia anche fattore di coesione del Paese, tra sussidiarietà e solidarietà. Su queste basi è certamente opportuno sviluppare e approfondire iniziative volte a mettere a fuoco il disegno istituzionale da perseguire e le riforme a tal fine prioritarie, distinguendo peraltro tra le riforme che implicano interventi di manutenzione e adeguamento della Costituzione (comunque mai "contro" la Costituzione) e riforme (da concretare con leggi ordinarie) che vanno considerate in una logica di coerente attuazione e implementazione di quanto già previsto in Costituzione.

2. Quanto agli interventi sulla Costituzione, vorrei innanzitutto sottolineare una questione di metodo, ossia la opportunità di non puntare – come si è per lo più fatto in passato – su maxi riforme di moltissimi articoli della parte II, aventi ad oggetto una pluralità di titoli e organi costituzionali. Una impostazione siffatta riproporrebbe a mio avviso due rischi da evitare: da un lato quello di accentuare l'idea che si possa in larga misura riscrivere la Costituzione, dall'altro che ciò possa avvenire senza adeguate garanzie che non sia sconvolto l'impianto "parlamentare" della Costituzione vigente (magari con colpi di mano dell'attuale maggioranza, che il clima politico in atto per certi versi potrebbe alimentare, tanto più tenendo conto che la Costituzione non è stata ancora messa in sicurezza con un'adeguata modifica dell'art. 138). Riterrei quindi, senz'altro preferibile procedere sulla base di interventi di riforma puntuali, titolo per titolo (ovviamente nel quadro di un disegno coordinato), in modo tale anche da effettuare eventuali referendum costituzionali su oggetti omogenei (con un voto più libero degli elettori).

Nel merito i punti sui quali concentrerei maggiormente l'attenzione sono quelli che, a vario titolo, sono connessi alla riforma del titolo V e ne possono costituire il

* E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

coerente completamento o perfezionamento. Certamente da perfezionare, per certi aspetti, è il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, alla luce anche della (migliore, non tutta) giurisprudenza costituzionale successiva al 2001: a tale proposito sarei comunque assai perplesso sulla reintroduzione di una clausola che in qualche modo riproponga la formula dell' "interesse nazionale" , che potrebbe tornare ad essere – senza adeguati bilanciamenti (legati al ruolo in materia della costituenda Camera delle autonomie) - una sorta di clausola vampiro. Da perfezionare, inoltre, con riferimento al titolo V ora vigente, è la questione dei raccordi interistituzionali, per i quali in Costituzione è previsto attualmente solo uno strumento di raccordo tra regioni ed enti locali (art. 123: Consiglio delle autonomie); a questo aggiungerei anche l'esigenza, sempre più avvertita, di eliminare privilegi finanziari per le regioni speciali, prevedendo in modo esplicito l'applicazione anche a queste regioni dei principi sulla autonomia finanziaria dell'art. 119, in particolare per quanto riguarda il nesso tra funzioni attribuite e risorse trasferite o riservate.

In ordine alle riforme con le quali completare "la via italiana al federalismo", appare anzitutto essenziale la revisione dell'attuale bicameralismo, con la previsione di una Camera delle autonomie, che realizzi effettivamente la partecipazione al centro del sistema regionale e locale, ai fini soprattutto delle decisioni legislative nei campi di maggior interesse degli enti territoriali: sottolineando, peraltro, sia che deve trattarsi di una Camera rappresentativa di tutte le autonomie, e non solo riferita alle regioni, sia che, deve essere realizzato un sistema di elezione dei senatori sulla base di designazione dei Consigli o delle Assemblee degli enti rappresentati, non semplicemente con un meccanismo (fuorviante e inadeguato) di elezione diretta dei senatori coincidente con le elezioni regionali (in tal senso è certamente preferibile a mio avviso la soluzione prefigurata dalla I bozza Violante, rispetto a quella del documento ora presentato; magari con una riparto più equilibrato tra componenti espressi dalle regioni e dalle autonomie locali). A questa indispensabile riforma del bicameralismo, aggiungerei poi, su altro piano, un'altra modifica costituzionale (al titolo VI) per assicurare un accesso alla Corte Costituzionale anche degli enti locali, sia pure con adeguati filtri, come di recente previsto anche in Spagna (ciò al fine di evitare una deminutio, che continua ad alimentare forme di centralismo regionale senza possibili rimedi).

Vi sono poi due ulteriori riforme costituzionali che considererei prioritarie, non condividendo peraltro pienamente su questi punti quanto profilato dai documenti presentati. In primo luogo, in ordine al governo, proprio al fine di salvaguardare la forma parlamentare che viene correttamente considerata intoccabile, riterrei essenziale introdurre alcune innovazioni volte a delimitare meglio le potestà normative del governo per la produzione di atti equiparati alla legge, circoscrivendo anzitutto in modo più chiaro i confini materiali e i procedimenti di conversione dei decreti legge , evitando comunque che il Parlamento sia sostanzialmente svuotato in molti casi di un ruolo legislativo significativo (e sopprimendo a tal fine il ricorso a maxi emendamenti con relative questioni di fiducia poste dal governo), anche per via dell'esercizio incontrollato del potere governativo di ordinanza. Tutto ciò chiarisce a maggior ragione come sia indispensabile prevedere una effettiva messa in sicurezza di tutta la Costituzione,

elevando il quorum del 138 non solo per la parte prima ma anche per la parte II del testo costituzionale.

3. Quanto alle riforme da realizzare con legge ordinaria per attuare (meglio o finalmente) la Costituzione, mi paiono prioritari tre punti:

- in primo luogo, gli interventi di corretta attuazione della riforma del Titolo V, con particolare riferimento al decentramento delle funzioni amministrative, chiarendo il chi fa che cosa (funzioni fondamentali degli enti locali e altre funzioni amministrative), in modo da poter realmente applicare anche i principi dell'art. 119 sul cd federalismo fiscale: a tal fine la priorità è dunque quella di realizzare al più presto una Carta delle autonomie, non come un nuovo testo unico, ma come base e garanzia di un ruolo effettivo di comuni e province in sintonia con i principi costituzionali (evitando tra l'altro, ogni equivoco sulla sorte delle province, che non possono certo essere messe in discussione, salvo nelle aree metropolitane, a fronte di una crescente importanza delle funzioni locali di area vasta);
- in secondo luogo, le questioni relative alla disciplina del sistema elettorale, esprimendo a tal fine una preferenza per modelli basati sul doppio turno o su collegi uninominali (o plurinominali piccoli, come quelli spagnoli), con esclusione comunque di meccanismi basati sul premio di maggioranza. In tal senso condivido l'ipotesi Cheli di prevedere un eventuale iniziativa referendaria anche per la eliminazione, rispetto alla legge vigente, del premio di maggioranza, fermo restando che l'ipotesi profilata di un iniziativa referendaria per abrogare l'intera legge elettorale vigente con la reviviscenza di quella precedente merita il massimo di attenzione, pur non sottacendo le possibili difficoltà nel giudizio di ammissibilità della Corte: in sostanza, mi chiedo se non sia possibile immaginare la promozione parallela di due referendum, il primo volto ad abrogare la legge, il secondo (in subordine) finalizzato a eliminare almeno il (fuorviante) premio di maggioranza, che dovrebbe non trovare ostacoli di ammissibilità;
- una questione egualmente prioritaria è poi quella che nel documento è denominata "etica pubblica": a tal fine mi limito qui, oltre che a convenire sulla necessità di una disciplina dei partiti e del finanziamento della politica che elimini le distorsioni evidenziate anche nel documento, a sottolineare la necessità di una attenta disamina critica di molti aspetti della legislazione elettorale di contorno, in particolare in ordine ai casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di conflitto di interesse, utilizzando una interpretazione restrittiva della autodichia e delle garanzie di autonomia delle Camere (è sempre più evidente, tra l'altro, la esigenza di forme adeguate di garanzie anche per le operazioni elettorali preliminari, nonché l'esigenza di avere un'autorità indipendente – preferibilmente la Corte Costituzionale – rispetto alle questioni applicative dell'art. 66 Cost.)

4. Per concludere, una proposta, a prima vista out da questo dibattito, ma in realtà credo strettamente connessa, anzi per certo verso una chiave indispensabile per creare le condizioni di sistema per un approccio alle riforme istituzionali in sintonia con i valori

di fondo e con le esigenze di manutenzione del quadro costituzionale, valorizzando le potenzialità – oggi – dei principi e delle opzioni fissate dai costituenti. Mi riferisco alla necessità di investire sulla pedagogia della Costituzione (come già accennato dal Prof. Grosso), anche come premessa per la comprensione del senso della cittadinanza democratica e della partecipazione attiva alle istituzioni della Repubblica. A tal fine appare sempre più necessario assicurare effettività ad un insegnamento congruo per i giovani nei vari cicli formativi: è cioè necessario impegnarsi in tutte le sedi utili per far sì che – nonostante la (preoccupante) riduzione dei tempi scolastici e talune involuzioni degli ordinamenti didattici- nelle scuole della Repubblica “Cittadinanza e Costituzione”, un insegnamento sperimentale previsto dalla legge 169/08, non faccia la fine della educazione civica degli anni 60’, ma divenga un filo rosso obbligatorio di tutti i percorsi formativi, curando nel contempo una adeguata formazione dei docenti.